Die geschichtliche Entwicklung der deutschen Sozialversicherung.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Doktorwürde

der Hohen Medizinischen Fakultät
der Universität zu Freiburg i. Br.

eingereicht von

Wolfgang Kusber
aus Gleiwitz (Schlesien).

Freiburg i. Br. 1933

Buchdruckerei C. Jos. Laumanns Lippstadt i. Westf.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Meinen lieben Eltern
in dankbarer Verehrung
gewidmet!

*

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41543109_0036

Die geschichtliche Entwicklung der deutschen Sozialversicherung.

Einführung: Definition des Begriffes „Sozialversicherung".

A. **Einleitung:** Der Versicherungsgedanke in seinen primitiven Anfängen.
(Altertum, Mittelalter, Neuzeit bis zur 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts.)

B. **Die Entwicklung der deutschen Sozialversicherung bis zum**

I. **Jahre 1881 in seinen allgemeinen Grundsätzen.**

1. Die Arbeiterschutzbestimmungen.
2. Das Haftpflichtgesetz.
3. Die Kaiserliche Botschaft.
4. Das Prinzipielle in der Arbeiterversicherung
   a) Die Durchführung des neuen Rechtsgrundsatzes
   b) Die deutche Sozialversicherung eine obligatorische Versicherung.

II. **Die geschichtliche Entwicklung der einzelnen Gesetzesbestimmungen, nach ihren Daten geordnet von 1881 bis 1928.**

1. Die Krankenversicherung.
2. Die Unfallversicherung.
3. Die Invaliden- und Altersversicherung.
4. Die Reichsversicherungsordnung (R.V.O.).
5. Die Angestelltenversicherung (A.V.).
6. Die Knappschaftsgesetze (R.K.G.).
7. Die Reichsversorgungsgesetze (R.V.G.).

C. **Schluß.**

Einführung.

Der Begriff Sozialversicherung hat in den einzelnen Ländern eine jeweils andere Bedeutung. Im weitesten Sinne genommen umfaßt er alle Maßnahmen, die darauf gerichtet sind, den Arbeitnehmer und seine Familie vor dem Zusammenbruch seiner Existenz zu bewahren, falls er außer Stande ist, seines Lebens Unterhalt durch Arbeit zu verdienen. Dabei ist es nicht unbedingt erforderlich, daß diese Maßnahmen ein System der Versicherung einschließen. Die wesentlichsten Unterscheidungsmerkmale, welche die Versicherung von einer bloßen Unterstützung unterscheiden, sind die, daß die Leistungen der Versicherung auf Gegenseitigkeit gewährt werden, nachdem der Versicherte bestimmte Leistungen erfüllt hat.

Es ist demnach eine Notwendigkeit, beim Gebrauch des Ausdrucks Sozialversicherung eine exakte Definition des Umfangs und Charakters der in Rede stehenden Maßnahme zu geben. Wir wollen unter Sozialversicherung die Gesamtheit aller Maßnahmen verstehen, die in einer Vereinbarung auf Gegenseitigkeit dazu getroffen sind, um die Arbeitnehmer und ihre Familie vor Not zu schützen, wenn der Ernährer nicht in der Lage ist, seine Arbeit zu verrichten.

Es gibt kaum zwei Länder, in denen die Entwicklung der Sozialversicherung die gleichen Wege gegangen sind. Nirgends wurde zu einem bestimmten Zeitpunkte das gesamte System zur Durchführung und praktischen Auswirkung gebracht. Ueberall, auch in Deutschland, wurde ein Versicherungszweig nach dem anderen eingeführt, denn die Entwicklung der Sozialversicherung hängt einerseits von dem Emporblühen der Industrien und der damit verbundenen Unfälle, andererseits von der Tradition und den nationalen Gewohnheiten der verschiedenen Länder ab. (10)

Zu denjenigen Ländern, die sich rühmen dürfen, als erste die gesetzlichen Regelungen auf diesem Gebiete eingeführt, regel-

mäßig erweitert und vor allem zu einer brauchbaren praktischen Durchführung gebracht zu haben, gehört in erster Linie Deutschland. Mit Recht wird es als das Mutterland der Sozialversicherung angesehen, dessen Beispiel die Nachbarländer, z. B. England, Oesterreich, Frankreich und andere mehr in ähnlicher Weise folgten.

In vorliegender Arbeit soll der Versuch gemacht werden, in knapper Form einen kurzen Abriß von der geschichtlichen Entwicklung der deutschen Sozialversicherung zu geben.

Einleitung.

Der Versicherungsgedanke in seinen primitiven Anfängen bis zur zweiten Hälfte des XIX. Jahrhunderts.

A.) Es muß von vornherein darauf hingewiesen werden, daß eine ausreichende gründliche historische Durchforschung dieses Gebietes in der Literatur nicht vorliegt, da keine zuverlässige lückenlose Darstellung der Entwicklung des Versicherungswesens überhaupt ausfindig zu machen ist. Nur besonders markante Einzelheiten sind überliefert worden. (14)

Und so lassen sich zu den verschiedensten Zeiten in den einzelnen Ländern mannigfache Ansätze zu einer Versicherung nachweisen. Es finden sich eine ganze Menge, allerdings sehr primitive Einrichtungen, bei denen sich versicherungsähnliche Gedanken auffinden lassen. Die Keime wurzeln in den ältesten Zeiten der Naturalwirtschaft. Ganz instinktiv hat der Mensch erkannt, daß der isolierte Einzelne außer Stande ist, für jeden künftigen eventuell möglichen Bedarf Sorge zu tragen. Wohl aber erscheint ihnen in Verbindung mit einer großen Zahl anderer Wirtschaftssubjekte, die der Möglichkeit des gleichen Bedarfs ausgesetzt sind, ohne daß dieser aber in allen Fällen eintritt, die Abwehr oder wenigstens der Ersatz von Aufwendungen der verschiedensten Art denkbar.

Schon bei den Griechen und Römern existierten Einrichtungen, die in gewisser Beziehung an die heutigen Versicherungen erinnern. Sie bezweckten die Deckung von Ausgaben bei Todesfällen, namentlich soweit sie durch das Begräbnis entstanden. Es sei auch auf die alten Rechtsgeschäfte dieser beiden alten Kulturländer hingewiesen. Diese enthalten wohl Gesichtspunkte und Bestrebungen, die zwar eine gewisse Verwandtschaft mit

(14) S. 591.

denen des Versicherungswesens haben, ihnen aber doch nicht gleichgestellt werden können, da vom wirtschaftlichen Standpunkt aus gesehen, das Hauptprinzip der Versicherung, nämlich die Bildung der Gefahrengemeinschaft, fehlt (Darlehensverträge). Auch genossenschaftliche Institutionen in der alten Welt, wie sie die alte griechische K o i n o n i a beweist, die darin bestand, daß beim Untergang eines Schiffes alle Schiffer zur Deckung des Schadens beitrugen, zielen zwar auch auf Versicherungen hin, entbehren aber gleichfalls des Momentes der Gefahrengemeinschaft. (14)

Im Mittelalter, etwa vom 6. bis 10. Jahrhundert, verschwand alles, was an solchen oder gleichen Versicherungsgedanken im Altertum zu erkennen war. Erst wieder die G i l d e n und Z ü n f t e waren es, die den Versicherungsgedanken von neuem aufnahmen. Es liegen eine Menge von Beispielen aus dem 10. bis 13. Jahrhundert vor, daß Gildengenossenkassen besonderer Art in verschiedentlicher Hinsicht Ersatz versprachen. Die alten Gilden, die Feuerordnungen und dergleichen mehr beruhten rechtlich auf rein genossenschaftlicher Grundlage. Man kannte ursprünglich keine Schadensersatzpflicht, sondern nur eine Unterstützungspflicht. Die Höhe des Ersatzes war willkürlich und richtete sich nicht nach der Höhe des erlittenen Schadens. In dieser alten Form waren derartige Versicherungen nicht S c h a d e n s v e r s i c h e r u n g e n, sondern regelrechte S u m m e n v e r s i c h e r u n g e n. (3) Hierher gehören auch die unter der Regierung Ludwig XIV. errichteten berüchtigten Tontines, die die Zinsen eines Kapitals und später das Kapital selbst einer bestimmten Anzahl Teilnehmer unter die zuletzt Ueberlebenden verteilten. Alle diese Einrichtungen standen auf ganz unsicherem Boden. Denn das Verhältnis zwischen den zu zahlenden Beiträgen und dem ausgezahlten Betrag war vollkommen unbekannt. („Lebensversicherungsmedizin" von Nolen, Hymans, v. d. Bergh und Siegenbeek, van Henkelom, Berlin 1925, Springer.)

Im 14. Jahrhundert entsteht dann ein regelrechtes V e r-

(14) S. 34.

sicherungsgewerbe, aus dem sich die Versicherungspolice herausbildet. Der räumliche Ausgangspunkt ist in den italienischen Seeplätzen zu suchen, der sachliche in einem besonderen Seehandelsgeschäft, das aus dem alten römischen foenus nauticum bezw. der mittelalterlichen pecunia trajectitia durch Umkehrung des Tatbestandes dieses uralten eigenartigen Geschäftes des Seedarlehens hervorgegangen sein soll. (2) Nachdem aber das kanonische Kirchenrecht die Zinsforderungen des Seedarlehens aufgehoben hatte, entwickelte sich daraufhin das Versicherungsdarlehen, das darin bestand, daß der Versicherungsnehmer dem Geldverleiher die Versicherungssumme bis zum Schadeneintritt kreditierte; war das Gut glücklich geborgen, so bestanden keine finanziellen Verpflichtungen des Darlehensverleihers; im umgekehrten Falle war die Summe zahlbar. (14)

Um die Wende des 18. Jahrhunderts wurden zum ersten Male Gesellschaften gegründet, die bereits dem Charakter und der Auffassung der noch heute teilweise gültigen Versicherungsunternehmungen entsprechen. So wurde 1762 die erste auf wissenschaftlichen Prinzipien beruhende Lebensversicherungsanstalt in England gegründet, die noch heute bestehende Equitable Society. Um das Jahr 1827 entstehen in Deutschland die ersten Lebensversicherungsanstalten, die aber mehr den Typus eines Bankunternehmens zeigen. Es sind dies die „Gothaer Lebensversicherungsbank" und die „Lübecker Versicherungsgesellschaft". Beide waren sie Aktiengesellschaften, trotzdem suchten sie bei ihrer Gründung dem Gegenseitigkeitsprinzip Rechnung zu tragen, indem sie wenigstens in der ersten Zeit dem Versicherten Anteil am Gewinn einräumten.

B.) I. 1.) Die ganze Entwicklung des Versicherungswesens ist nun noch mehr als bisher von der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung abhängig. Deutschland war in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts ein Agrarstaat, der allerdings wertvoller Ansätze von Handel und langsamer Industrialisierung nicht ent-

(2) Bd. I, S. 372; (14) S. 1121.

behrte. Ruhe und breite Behaglichkeit kennzeichneten das damalige Leben. Weltstädte von dem Typus unserer Zeit gab es noch nicht. Der große Handel bahnte sich bereits vor dem Erstehen des geeinigten Deutschland an und nach dem siegreichen Kriege von 1870/71 machte die Umwandlung Deutschlands vom Agrar- zum Industriestaat weitere Fortschritte. Das Zeitalter der ersten für das Wirtschaftsleben bedeutsamen größeren Erfindungen setzte ein. Damals begann der gewaltige Aufschwung Deutschlands. Die wirtschaftlichen Unternehmungen wuchsen, die Fortschritte in Handel und Verkehr, Technik und Industrie ließen ein Heer von Arbeitern erstehen. Die Landbevölkerung zog in die Fabriken der großen Städte, die Massen der Arbeiter stauten sich in den Industriezentren. Der persönliche Kontakt, der früher zwischen den wenig zahlreichen Arbeitern mit ihren Arbeitgebern bestand, verlor sich immer mehr und mehr. Dazu kam noch, daß der Wert des Handwerkers und des gelernten Arbeiters nicht mehr so hoch stand wie früher, da das zunehmende Prinzip der Arbeitsteilung und des maschinellen Betriebes die Quantität der Arbeiterschaft gegenüber der Qualität bevorzugen ließ, und auf diese Weise die Artikel weit billiger und in größeren Mengen zum Absatz gebracht werden konnten.

Ein gänzlich neuer Stand, die Klasse der arbeitenden Bevölkerung, die zwar schon vorher, aber nicht in solcher Konsolidierung bestanden hatte, trat auf. Für sie war die Arbeitskraft das einzige wirtschaftliche Gut, auf das sie ihr Dasein begründeten. Bedrohlich, oft geradezu verhängnisvoll mußten alle Minderungen ihrer Arbeitskraft für die wirtschaftliche Lage der arbeitenden Klasse werden. Durch die fortschreitende Industrialisierung Deutschlands kam es aber für die arbeitende Bevölkerung zu größeren Gefahren für Gesundheit und Kräfteverbrauch, teils durch gesundheitsschädliche Betriebseinrichtungen, durch zunehmende Verwendung von Maschinen in den Fabriken, teils durch unzweckmäßige Lebensgewohnheiten, enges Beieinanderwohnen, Alkoholismus usw. Unfälle und Krankheiten verschiedenster Art bedeuteten für den immer mehr zunehmenden Teil dieser Volksschicht Notfälle, deren gefährliche Folgen sie aus

eigenen Mitteln nicht abzuwenden vermochten. Begreiflich erscheint es, wenn diese zwingende Not die Menschenmassen zusammenführte und sie zu dem Wunsche drängte, ihre soziale Lage durch politische Einflußnahme zu bessern. So entstand damals die Partei der Sozialdemokratie, die die Interessen der arbeitenden Bevölkerung vertreten wollte. (27) Damals griff Bismarck ein. Er befürchtete von der neugegründeten sozialdemokratischen Partei im Notfalle außenpolitische Schwierigkeiten und meinte diese Partei, die aus der Unzufriedenheit der Arbeiter hervorgegangen war, am besten bekämpfen zu können, wenn er den Hauptgrund zur Unzufriedenheit, die Not bei Versagen der Arbeitsfähigkeit, beseitigte. So entstand bei ihm der Gedanke einer Arbeiterversicherung.

1.) Es hatte wohl schon früher in Deutschland Bestrebungen des Arbeiterschutzes gegeben, doch waren diese außer Stande gewesen, den bestehenden Uebeln wirksam abzuhelfen. Hier ist zu nennen die Gewerbeordnung des Norddeutschen Bundes vom 21. Juli 1869, die am 17. Juni 1878 eine Abänderung erfuhr. Dieses Gesetz führte die Fabrikinspektion ein, demzufolge die Aufsichtsbeamten eine Vermittlerrolle zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmer zu spielen hatten. Eine durchgreifende Revisionstätigkeit der Gewerbeaufsichtsbeamten, die über die Ausführung der Gewerbeordnung zu wachen hatten, konnte erst durch die Abänderung des Gesetzes vom 1. Juli 1891 herbeigeführt werden.

2.) Einen weiteren Fortschritt bedeutete das Haftpflichtgesetz. Die Anfänge dieses Gesetzes lassen sich auf ein im Jahre 1838 bestehendes preußisches Eisenbahngesetz und Art. 395, 400, 401, 421 des damaligen deutschen Handelsgesetzbuches zurückführen. Betriebsunfälle der damaligen Zeit wurden zwecks Ueberprüfung den allgemeinen Grundsätzen des Zivilrechtes von Anno 1868 anheim gestellt. Die daraus resultierenden Unzulänglichkeiten derartiger Maßnahmen führten zum Erlasse des **Reichsgesetzes vom 7. Juni 1871, betreffend die Verbindlichkeit zum Schadenersatz für die beim Betriebe von Eisenbahnen, Bergwerken etc. herbeigeführten Todesfällen und Kör-**

perverletzungen, des sog. **Haftpflichtgesetzes.** Die Bestimmungen über derartige Unfälle beim Betriebe der Eisenbahnen schienen zunächst im allgemeinen den Anforderungen zu genügen. Doch sehr bald stellten sich Lücken im Haftpflichtgesetz heraus, die in den Verhandlungen des Reichstages wiederholt besprochen wurden. So mußte bei einem Betriebsunfall der Verletzte ein Verschulden des Arbeitgebers nachweisen. Die Folgen dieser Bestimmung waren der Grund, daß der erhoffte Erfolg ausblieb. Hier setzt der Entwurf eines Unfallversicherungsgesetzes ein, der von der deutschen Regierung dem Reichstage am 8. März 1881 zur Vorlage gebracht wurde. Man überwies diesen Entwurf einer Kommission, die ihn in seinen Grundzügen erheblich abänderte, so daß die von der Kommission neu geschaffene Form erst in 2. und 3. Lesung vom Reichstage angenommen wurde. Wegen der tiefgreifenden Umgestaltung gab der damalige Bundesrat seine Zustimmung nicht, das Gesetz fiel.

3.) Erst mit dem Eingreifen Bismarcks wurden die Grundlagen für eine praktisch brauchbare Arbeiterversicherung gelegt. Am 17. Nov. 1881 ging dem Deutschen Reichstage eine von Bismarck verfaßte kaiserliche Botschaft zu, die eine Arbeiterversicherung gegen Betriebsunfälle, Krankheit, Alter und Invalidität in Aussicht stellte. Die denkwürdige Botschaft lautet:

„**Wir halten es für Unsere kaiserliche Pflicht, dem Reichstag die Förderung des Wohles der Arbeiter von neuem an's Herz zu legen, und würden Wir mit umso größerer Befriedigung auf alle Erfolge, mit denen Gott Unsere Regierung sichtlich gesegnet hat, zurückblicken, wenn es Uns gelänge, dereinst das Bewußtsein mitzunehmen, dem Vaterlande neue und dauernde Bürgschaften seines inneren Friedens und den Hilfsbedürftigen größere Sicherheit und Ergiebigkeit des Beistandes, auf den sie Anspruch haben, zu hinterlassen. In Unseren darauf gerichteten Bestrebungen sind Wir der Zustimmung aller verbündeten Regierungen gewiß und vertrauen auf die Unterstützung des Reichstags ohne Unterschied der Parteistellungen. In diesem Sinne wird zunächst der Entwurf eines Gesetzes über die Versicherung der Arbeiter gegen Betriebsunfälle vorbereitet. Er-**

gänzend wird ihm eine Vorlage zur Seite treten, welche sich eine gleichmäßige Organisation des gewerklichen Krankenkassenwesens zur Aufgabe stellt. Aber auch diejenigen, welche durch Alter oder Invalidität erwerbsunfähig werden, haben der Gesamtheit gegenüber einen begründeten Anspruch auf ein höheres Maß staatlicher Fürsorge, als ihnen bisher hat zu Teil werden können. Für diese Fürsorge die rechten Mittel und Wege zu finden, ist eine schwierige, aber auch eine der höchsten Aufgaben jedes Gemeinwesens, welches auf den sittlichen Fundamenten des christlichen Volkslebens steht. Der engere Anschluß an die realen Kräfte dieses Volkslebens und das Zusammenfassen der letzteren in der Form korporativer Genossenschaften unter staatlichem Schutze und staatlicher Förderung werden, wie Wir hoffen, die Lösung auch von Aufgaben möglich machen, denen die Staatsgewalt allein in gleichem Umfang nicht gewachsen sein würde."

4.) Es handelte sich nun zunächst darum, die neuen Rechtsgrundsätze, die in der kaiserlichen Botschaft angekündigt waren, zur Durchführung zu bringen. Dabei wurden drei neue Prinzipien aufgestellt.

a) Durch die moderne wirtschaftliche Entwicklung sind für den Arbeitnehmer, nicht etwa durch das Verschulden des Arbeitgebers als vielmehr durch die neue Art der Betriebsführung eine große Zahl Gefahrmomente entstanden, wenn auch der Arbeiter selbst bei einem erfolgten Unfall nicht immer von einer gewissen Nachlässigkeit bei seiner Arbeit freizusprechen sein wird. Aus diesem neuen Rechtsgrundsatz ergab sich die Lösung in praxi dergestalt, daß bei der „Unfallversicherung" der Unternehmer für die entstehenden Kosten aufzukommen hat, daß aber der Geschädigte selber ein Drittel der Unfallkosten trägt, indem man ihm als Rente nur Zweidrittel seines Lohnes auszahlt.

Bei der Krankenversicherung war die Kostenverteilung zu einem Drittel für den Arbeitgeber und zu Zweidrittel für den Arbeitnehmer festgesetzt, da Krankheiten nur in geringem Grade auf Betriebsschädigungen zurückzuführen waren.

Viel komplizierter verhält sich die Sachlage bei der Invalidenversicherung. Anfangs sollte die Kostenverteilung zu je Eindrittel für Reich, Arbeitgeber und Arbeitnehmer lauten. Man einigte sich aber dahin, daß Unternehmer und Arbeiter zu gleichen Teilen für den Betrag aufzukommen haben, und das Reich jeder Rente einen Jahreszuschuß zubilligt.

b) Die wichtigste prinzipielle Neuerung besteht darin, daß es sich bei der staatlichen Versicherung um eine sog. Zwangsversicherung handelt. Je größer der Prozentsatz der in einem Betriebe Versicherten ist, umso leichter lassen sich die etwa durch ihre eigene Natur angeborenen oder erworbenen, zu irgend einer Krankheit disponierten Arbeiter hinsichtlich der Entschädigung erwachsenen Berechnungsfehler ausgleichen.

Die staatliche Versicherung verlangt ferner, daß alle Arbeiter bestimmter Betriebe versichert sind ohne Unterschied bezüglich ihrer körperlichen Kraft oder Gesundheitsaussichten. Das Wesen dieser Zwangsversicherung bringt es also mit sich, daß jeder Angehörige eines bestimmten Personenkreises versicherungspflichtig ist. Ein gesetzlicher Zwang liegt nicht nur hinsichtlich des Personenkreises und des Versicherungsfalls vor, sondern auch hinsichtlich des Versicherungsträgers. Die Versicherungspflichtigen können sich nicht bei irgend einer frei gewählten Versicherung versichern, sondern müssen den staatlich eingerichteten Versicherungen beitreten. Diese obligatorische Versicherungsform hat gezeigt, daß auf diese Art die Idee einer sozialen Versicherung auf's beste durchzuführen ist. (27)

II. 1.) Im folgenden Teil soll die geschichtliche Entwicklung der einzelnen Gesetzesbestimmungen besprochen werden, die nach ihren Daten geordnet sind von 1881 bis auf die heutige Zeit.

Ein ausführliches Programm für die zu schaffende Arbeiterversicherung gab die oben genannte Kaiserliche Botschaft vom 17. November 1881. Der hierin skizzierte Plan wurde trotz mancher Schwierigkeiten und Anfechtungen mit eiserner Energie von Bismarck in die Tat umgesetzt. Es ist bemerkenswert, daß

er im Reichstag die Arbeiterversicherungsgesetze gegen die Stimmen der Sozialdemokraten durchbringen mußte, die doch die Interessen der Arbeiter vertreten wollten. Aber wie Bismarck in diesen Gesetzen den inneren Frieden sichern wollte, so befürchtete die Sozialdemokratie eine Schädigung ihrer Parteiinteressen, wenn der Grund zur Unzufriedenheit der Arbeitermassen beseitigt würde.

Am 29. April 1882 wurde der dem deutschen Reichstag vorgelegte Entwurf der Krankenversicherung nach einigen Abänderungen angenommen. Am 15. Juni 1883 wurde er bereits zum Gesetz erhoben. Man hielt sich dabei nach Möglichkeit an die bereits vorhandenen Verhältnisse, und beschränkte die Versicherung auf ganz bestimmte Betriebszweige, die entsprechende Zwecke verfolgten. Bei jenen früheren Einrichtungen war der Kreis der Versicherten auf bestimmte Berufsarten beschränkt, die staatliche Versicherung ließ jedoch die alten Versicherungen bestehen als: Innungs-, Betriebs-, Knappschafts- und Baukrankenkassen; die hiernach in diesen Betrieben nicht Beschäftigten konnten durch Ortsstatut den örtlichen Organisationen, den Orts- und Gemeindekrankenkassen unterstellt werden. Diese verschiedenen Kassenarten können als der Grundstock der Versicherung angesehen werden. Am 7. April 1876 war das Hilfskrankenkassengesetz verkündet worden, dem bis 1883 auch neben der staatlichen Krankenkassenversicherung die Gültigkeit beibelassen wurde, so daß es gewissen Arbeitern, die nicht ex officio als Pflichtmitglieder irgend einer staatlichen Krankenkasse angehörten, gestattet war, sich freiwillig in diesen Hilfskrankenkassen zu versichern. Im Jahre 1884 erfuhr dieses Hilfskrankenkassengesetz eine Umgestaltung, um es mit dem Krankenversicherungsgesetz in Einklang bringen zu können, indem man Minimal- und Maximalleistungen der Hilfskassen festsetzte. Es bestanden schon vorher in einigen Gegenden Deutschlands Krankenkassen mit Versicherungszwang, die sich Zwangskassen oder Hilfskassen nannten, aber es gab auch wiederum Distrikte, in denen es gar keine Kassenversorgung gab. Hier führte das neue Kranken-

versicherungsgesetz durchgreifende Neuregelungen durch und bestimmte einen definitiven Kreis der Arbeiter zur Zwangsversicherung in einer der von ihm festgelegten Kassen. Durch dies Abänderungsgesetz über die Ausdehnung der Unfall- und Krankenversicherung vom 28. Mai 1885 wurde die Versicherungspflicht erheblich weiter ausgedehnt. Ein Jahr darauf, am 5. Mai 1886, wurde das Reichsgesetz betreffend die Unfall- und Krankenversicherung der in land- und forstwirtschaftlichen Betrieben beschäftigten Personen verkündet, das zwar keine Versicherungspflicht der Forst- und Landarbeiter forderte, aber durch Landesgesetze oder Kommunalstatuten die Möglichkeit eines Versicherungszwanges offen ließ. Durch Unzulänglichkeiten mannigfachster Art war eine Neugestaltung der Krankenversicherung notwendig geworden, die am 10. April 1892 als Gesetz ausgesprochen wurde. (27)

Eine Reformierung der Gewerbeordnung, die im Jahre 1899 durchgeführt wurde, bedingte eine Uebereinstimmung mit dem Krankenkassengesetz, die am 30. Juni 1900 als Gesetz seine Erledigung fand.

Weitere Aenderungen wurden durch die II. Novelle vom 25. Mai 1903 getroffen, die aber noch nicht die letzten sein sollten, wie die spätere Gestaltung zeigt.

Das wichtigste Moment in allen den genannten Krankenversicherungsgesetzen ist die Einführung des Versicherungs-Zwanges und zwar

1. die Aufstellung des gesetzlichen Versicherungszwanges für die gewerblichen Arbeiter und für die ihnen in wirtschaftlichen Beziehungen ungefähr gleichstehenden Betriebsbeamten mit einem Jahreseinkommen bis Mk. 2000.—,
2. die Gestattung eines statuarischen Versicherungszwanges für solche Berufsklassen, für die ein Zwang zur Versicherung nur unter besonderen örtlichen Verhältnissen als notwendig anerkannt werden konnte.

Grundlage und Voraussetzung des Versicherungs-Zwanges ist hiernach die unselbständige Beschäftigung.

Das Abänderungsgesetz von 1893 hat diesen Kreis der Versicherungsnehmer nur erweitert.

Hinsichtlich der Durchführung der Versicherung bezweckt das Gesetz grundsätzlich die gegenseitige, auf Selbsverwaltung beruhende Krankenversicherung der Berufsgenossen in korporativen Verbänden. Im Gegensatz zur Unfallversicherung beschränkt sich die Krankenversicherung auf die örtliche Organisation.

Das Krankenkassengesetz hat neben den freiwilligen Hilfskassen folgende Zwangskassen zugelassen:

1. Die Ortskrankenkassen,
2. die Betriebs- (Fabrik-) Krankenkassen,
3. die Baukrankenkassen,
4. die Innungskrankenkassen,
5. die Knappschaftskassen,

und: die aushilfsweise Gemeinde-Krankenversicherung.

Gegenstand und Zweck der Versicherung ist, dem Versicherungsnehmer jederzeit eine sichere und auskömmliche Unterstützung in Krankheitsfällen während mindestens 26 Wochen zu gewährleisten. Für die Durchführung der Krankenversicherung sind ausschließlich die Landesbehörden bestimmt. (32)

2.) Eine weit kompliziertere Aufgabe bot die Gestaltung der Unfallversicherungsgesetzgebung.

Wenn von den ersten oben genannten Versuchen eines Haftpflichtgesetzes abgesehen wird, datiert der erste brauchbare Entwurf über die Unfallversicherung vom 8. März 1881. (11) Die Versicherung sollte erfolgen:

1. Bei einer Reichsversicherungsanstalt oder Landesversicherungsanstalten,

2. nach festen Tarifen unter Berücksichtigung der Gefahrenklassen,
3. die Einführung einer vierwöchentlichen Carenzzeit,
4. unter Beteiligung der Arbeiter neben den Arbeitnehmern an der Prämienzahlung,
5. unter Leistung eines mäßigen Reichszuschusses,
6. mit Zulassung des Rechtsweges gegen die Entschädigungsfestsetzung,
7. unter Aufhebung der Haftpflicht der Betriebsunternehmer,
8. unter Zulassung genossenschaftlicher Versicherung.

„Der Reichstag lehnte insbesondere die Ersetzung der Reichsversicherungsanstalten der Einzelstaaten und die Gewährung einer Reichshilfe ab. Die Regierung zog ihren Entwurf zurück und wartete die Ergebnisse einer umfassenden Reichsunfallstatistik ab, die im Jahre 1881 erhoben wurde. Aus den Ergebnissen konnte die Höhe der zukünftigen Rentenbelastung errechnet und dabei unter anderem festgestellt werden, daß die durch Unfall hervorgerufene Erwerbsunfähigkeit bis zu 13 Wochen, mögen die Fälle auch noch so zahlreich sein, kaum bei den Kosten ins Gewicht fällt gegenüber den Todes- und Invaliditätsfällen. Der nächste Entwurf vom Jahre 1882 ließ die Reichsversicherungsanstalt und die Arbeiterbeiträge fallen und schuf eine Organisation der Unternehmer, die eine Versicherung auf Gegenseitigkeit bezweckte. Die Kosten sollten zu 60 % durch Genossenschaften aufgebracht werden, die im ganzen Reichsgebiete derselben Gefahrenklasse angehörten, zu 15 % durch Genossenschaften, welche die gleichartigen Betriebe einer höheren Verwaltungsbehörde vereinigten. Der Sessionsschluß verhinderte eine Behandlung im Plenum des Reichstages, und aufs neue brachte die Regierung einen völlig umgearbeiteten Entwurf ein, der am 6. Juli 1884 Gesetzeskraft erlangte. Die Organisation war auf eine andere Basis gestellt, das Prinzip der Gruppierung nach Gefahrenklassen und nach territorialen Betriebsgruppen fallen gelassen.“ (27)

Als Unterlage für dieses Gesetz hatte Bismarck die alten Knappschaftsorganisationen gewählt, indem er alle gleichartigen, oder ähnlichen Unternehmungen zu Berufsgenossenschaften vereinigte, die Selbstverwaltungskörper darstellten. Aber hier war lediglich die Zusammengehörigkeit zu einem Beruf maßgebend mit Zurückstellung des örtlichen Prinzips.

Nach Erlaß des Unfallversicherungsgesetzes vom Jahre 1884 war es eine der weiteren Aufgaben, die Unfallversorgung auch allen denjenigen Arbeiterkategorien zukommen zu lassen, die bei dem ersten Versuch nicht gleich hatten mit hineingezogen werden können, dennoch aber bei der Ausübung ihres Berufes einem nicht ganz zu unterschätzenden Gefahrenrisiko ausgesetzt sind.

Diesen weiteren Ausbau der sozialpolitischen Gesetzgebung hat man auch bald in Angriff genommen. Das ursprüngliche Gesetz erfuhr eine Erweiterung durch den Erlaß eines Reichsgesetzes vom 28. Mai 1885, das sich auf weitere Berufszweige erstreckte, insbesondere auf die großen Transportbetriebe des Inlandes. Es war dies das Ausdehnungsgesetz betreffend die Ausdehnung der Unfall- und Krankenversicherung. Das Gesetz trägt die wesentlichen Grundzüge des bisherigen Unfallversicherungsgesetzes, überträgt aber für die Reichsbetriebe und die der deutschen Bundesstaaten, nämlich für die Post-, Telegraphen-, Heeres- und Marineverwaltung sowie für die von einem Bundesstaate oder vom Reich selber verwalteten Eisenbetriebe mit Einschluß aller von diesem in Regie ausgeführten Bauten, die Fürsorge bei erfolgtem Unfall direkt dem Reiche oder dem betreffenden Bundesstaat ohne die Vermittlung von Berufsgenossenschaften.

Ein weiterer noch im Jahre 1884 vorgelegter Gesetzesentwurf, der von der Unfallversicherung in land- und forstwirtschaftlichen Betrieben handelte, konnte erst am 6. Mai 1886 als Gesetz verabschiedet werden.

In dem gleichen Jahre, in dem das land- und forstwirtschaftliche Unfallgesetz zu Staude kam, wurde ein weiteres Reichsgesetz, betr. die Fürsorge für Beamte und Personen

des Soldatenstandes infolge von Betriebsunfällen, vom 15. März 1886 ausgesprochen. Im Interesse der Einheitlichkeit wurde dasselbe gleichzeitig auf alle Reichsbeamte ausgedehnt, das mithin auch denjenigen zu Gute kam, die bisher unter das Unfallversicherungsgesetz fielen, soforn sie nur in reichsgesetzlich der Unfallversicherung unterliegenden Betrieben beschäftigt sind; Reichsbeamte scheiden also dabei aus, soweit sie bisher den Berufsgenossenschaften oder der Unfallversicherung zugeteilt waren. Dieses Gesetz ist nicht als ein Teil der Unfallversicherungsgesetzgebung, vielmehr als eine speziell für Unfälle gegebene Novelle zum Pensions- bezw. Reliktengesetz anzusehen. Am 18. Juni 1901 wurde dieses Reichsgesetz einer nochmaligen Prüfung unterzogen, an dessen Stelle, soweit es Militärpersonen der Unterklassen und deren Hinterbliebene betrifft, das Gesetz über Versorgung der Personen der Unterklassen des Reichsheeres, der Marine und Schutztruppen das sog. Mannschaftsversorgungsgesetz vom 31. Mai 1906 getreten ist. (8)

Das Jahr 1887 brachte noch zwei weitere Reichsgesetze über Unfallversicherung, und zwar das Bauunfallversicherungsgesetz und das Seeunfallversicherungsgesetz, beide vom 13. Juli 1887. Während das zweite Gesetz mit Rücksicht auf die mannigfachen Arten des Schiffahrtswesens eine besondere, völlig getrennte Fassung erhielt, bildet das erstere, das Bauunfallversicherungsgesetz, gleich wie das Ausdehnungsgesetz eine Novelle zum Unfallversicherungsgesetz vom 6. Juli 1884. Beide Gesetze wurden am 1. Januar 1888 rechtskräftig.

So ersieht man, wie die verschiedenen Unfallversicherungsgesetze in ihren Bestimmungen wesentlich von einander abweichen. Es war darum wünschenswert, sie miteinander in Einklang zu bringen. Man schuf aus diesem Grunde als sog. Mantelgesetz „das Gesetz zur Abänderung der Unfallversicherungsgesetze vom 30. Juni 1900". Es faßt die Bestimmungen über Errichtung neuer Berufsgenossenschaften, Schiedsgerichte, Landesversicherungsämter, Reichsversicherungs-

amt und über das Gebührenwesen zusammen. Zu gleicher Zeit wurden die anderen Gesetze einer durchgreifenden Neugestaltung unterzogen.

3.) Die Kaiserliche Botschaft vom Jahre 1881 hatte sich neben der Schaffung eines Kranken- und Unfallversicherungsgesetzes auch das einer Alters- und Invaliditätsversicherung zum Programm gemacht; so heißt es in der Botschaft: "Aber auch diejenigen, welche durch Alter und Invalidität erwerbsunfähig werden, haben der Gesamtheit gegenüber einen begründeten Anspruch auf ein höheres Maß staatlicher Fürsorge, als ihnen bisher hat zu Teil werden können."

Der allerhöchsten Botschaft entsprechend wurde der Ausführung der hierin ausgesprochenen Gedanken alsbald näher getreten. In aller Stille hatte man im Reichsamt des Innern Materialien dazu gesammelt, es wurden Vorschläge der verschiedensten Art gemacht und geprüft. Das erste Ergebnis der im Reichsamt des Innern geleisteten Vorarbeiten bestand in einer Denkschrift, die im Jahre 1887 die Grundlage zur Alters- und Invalidenversicherung der Arbeiter veröffentlichte und zur allgemeinen Diskussion stellte. Es wurden dabei folgende Momente berücksichtigt. Der Kreis der Versicherten sollte so groß wie irgend möglich gezogen werden, so daß alle Arbeitnehmer, seien es nun Dienstboten, Gehilfen oder Gesellen, der Alters- und Invaliditätsversicherung teilhaftig werden konnten. Die Versicherung als solche sollte an die Berufsgenossenschaften angegliedert werden, und eine einheitliche gleich hohe Rente festgesetzt werden. Die nun einsetzende Beteiligung der Allgemeinheit zur Klärung dieser Fragen war äußerst lebhaft. Der Entwurf wurde daraufhin vom Bundesrat verschiedentlichen Aenderungen unterzogen. So wurden u. a. territoriale Organisationen an Stelle der Berufsorganisationen gestellt, allerdings im Gegensatz zur Krankenversicherung mit dem Unterschied, daß sich eine solche territoriale Organisation bereits auf größere Distrikte, Provinzen oder Bundesstaaten erstrecken sollte. Die Einheitsrente wurde in eine Ortsgruppenrente umgewandelt, der

entsprechend Deutschland in 5 Ortsgruppen aufgeteilt wurde, in denen gleiche Beiträge und gleiche Renten eingeführt werden sollten. Doch diese Form der Umarbeitung sollte immer noch nicht genügen. Nach langwierigen Versuchen und weiteren Vorschlägen einigte man sich darin, daß statt der Ortsgruppenrente ein sog. Lohnstufensystem eingeführt wurde. Erst jetzt glaubte man allerseits befriedigt zu sein; am 27. Juni 1889 kam das Invaliden- und Altersgesetz heraus und wurde am 1. Januar 1891 rechtskräftig. In dieser Form blieb das Gesetz erhalten und die Neubearbeitung vom 13. Juli 1899 brachte keine wesentlichen Aenderungen, außer daß statt der vier bisherigen fünf Lohnklassen eingeführt wurden und die Versicherungsanstalten ein Gemein- und Sondervermögen bilden sollten. Statt der Bezeichnung Alters- und Invaliditätsgesetz wurde der Ausdruck Invalidenversicherungsgesetz eingeführt.

4.) Der Grund für eine derartig stufenweise Durchführung ist in den verschiedentlichen politischen und finanziellen Schwierigkeiten, in der völligen Unkenntnis der Grundfragen einer Massenversicherung überhaupt, und in dem Mangel für solche Zwecke doch so dringend notwendigen statistischen Materials zu suchen. Der Umstand nun, daß die deutsche Sozialversicherung nicht durch einen einzigen Guß erledigt werden konnte, hatte begreiflicherweise neben der schwer übersichtlichen Vielgestaltigkeit infolge der vielen Gesetzesreformen auch eine beträchtliche Anzahl Mängel und Unvollkommenheiten in rechtlicher, sozialer und organisatorischer Hinsicht zur Folge. Und so hatten sich im Laufe der Zeit immer mehr Kreise zur staatlichen Versicherung gedrängt und wollten an dem, was das Reich durch die Gesetzesbestimmungen und seine Verwaltung zu bieten vermochte, teilhaben. (2)

So entstand eine tiefgreifende Reformbewegung, die zunächst auf eine Vereinheitlichung aller Zweige der Versicherung gerichtet war. Es waren Bestrebungen im Gange, die 3 Gesetze Kranken-, Unfall-, Invalidenversicherung in Ein-

(2) Bd. 9.

klang zu bringen, dergestalt, daß eine Versicherungsart die andere ablösen sollte. Gemeinsam war allen diesen drei Zweigen, daß in der Hauptsache dem Arbeitnehmer für den Fall einer geminderten Erwerbsfähigkeit ein Ersatz dadurch gewährt wurde, daß man ihm seinen Verhältnissen entsprechend eine mindestens notdürftig ausreichende Geldleistung zusicherte. Außerdem war bei allen drei Zweigen die Stellung von Medikamenten und Heilbehandlung vorgesehen, teils neben, teils an Stelle der pekuniären Leistungen. Andererseits mußte berücksichtigt werden, daß der Personenkreis der in die drei Versicherungen Eingeschlossenen nicht der gleiche war, so daß gewisse Teile der Arbeiterschaft an der Krankenversicherung, andere wiederum an der Unfallversicherung keinen Anteil hatten. Und so ist es zu erklären, daß bei einem gewissen Prozentsatz der Versicherten das Gefühl der Unsicherheit in den Vordergrund trat.

Die Frucht der zusammenfassenden Reformen der bisherigen Arbeiterversicherungsgesetze war die Reichsversicherungsordnung, deren erster Entwurf in das Jahr 1909 fällt. Hier ist eine großzügige Kodifikation der gesamten Arbeiterversicherung im engeren Sinne entstanden. Den äußeren Anlaß dazu gab § 25 des Zolltarifgesetzes vom 25. Dezember 1902, die sog. lex Trimborn, nach der gewisse Erträgnisse der Lebensmittelzölle für eine Witwen- und Waisenversorgung reserviert bleiben sollten. Den Ausgangspunkt von Seiten der Regierung bildeten die Grundzüge für Abänderung der Organisation, des Verfahrens und des Instanzenzuges in Arbeiterversicherungssachen, die am 5. März 1908 den Regierungen der einzelnen Bundesländer bekannt gemacht wurden. Am 12. März 1910 ging ein weiterer Gesetzesentwurf beim Reichstag ein, der nach seiner ersten Beratung diese Vorlage einer Kommission von 28 Mitgliedern überwiesen hatte, die sich vom Mai 1910 bis April 1911 eingehend damit befaßte. Vom 5. bis 22. Mai 19111 beschäftigte sich der Reichstag in II. Lesung mit dem Kommissionsentwurf und nahm nach verschiedentlichen Abänderungen am 30. Mai 1911 das neue Ge-

setz und am 31. Mai 1911 das dazu gehörige Einführungsgesetz mit erheblicher Stimmenmehrheit an. Rechtskräftig wurde die R.V.O. mit dem 19. Juli 1911. Wohl ist so mancher Wunsch unerfüllt geblieben, immerhin ist auf einer Mittellinie das denkbar Beste geleistet worden.

Die R.V.O. hat die bisherigen drei Versicherungszweige in ihrer Selbständigkeit völlig aufrecht erhalten. Das beweist schon rein äußerlich die Tatsache, daß jede der drei Versicherungsabteilungen in einem besonderen Buch der R.V.O. Aufnahme gefunden hat: Buch I enthält gewisse Allgemeinvorschriften und die Organisationen der Versicherungsbehörden, Buch II die Krankenversicherung, im III. Buch ist die Unfallversicherung, im IV. die Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung gesetzlich festgelegt. Das V. Buch enthält die Beziehungen der Versicherungsträger zu einander und anderen Verpflichteten gegenüber. Im VI. Buch ist das Verfahren in Versicherungssachen geregelt. In sachlicher Hinsicht sind bei der R.V.O. folgende Neuerungen getroffen worden, die als gemeinsames Fundament für alle drei Versicherungszweige gedacht sind. (8) Im Entwurf vom Jahre 1909 war vorgesehen worden, daß für jeden unteren Verwaltungsbezirk eine vollkommen eigene, selbständige Behörde eingesetzt wurde. Dem Gesetz gemäß, das, wie oben schon erwähnt, am 19. Juli 1911 in Kraft trat, werden keine selbständgen Versicherungsämter neu geschaffen, vielmehr Abteilungen für Arbeiterversicherung, die vielfach schon vorhanden waren, nur so benannt. Das Versicherungsamt soll in der Hauptsache nur Auskunft den Versicherten erteilen und nur in Sachen der Krankenversicherung Aufsichts- und juristische Behörde sein. Eine weitere objektive Neuerung brachte die R.V.O. darin, daß mit der Invalidenversicherung, an welche die Altersversicherung angegliedert ist, noch die Hinterbliebenenversicherung verbunden wurde. (27)

In der Organisation der Krankenkassen sind Abänderungen getroffen, die ermöglichen sollten, daß nicht in dem Umfange wie ehedem die öffentlich-rechtlichen, für soziale Zwecke bestimmten

Einrichtungen parteipolitischen Zwecken dienstbar gemacht werden. Die Kosten der Krankenversicherung wurden auch weiterhin zu ⅔ von den Arbeitnehmern und zu ⅓ von den Arbeitgebern aufgebracht. Das, was die Aerzteschaft von der R.V.O. erwartet hatte, eine Lösung der Kassenarztfrage, ist nicht erfüllt worden. Die R.V.O. in der Fassung vom Jahre 1911 überließ die Regelung des Verhältnisses zwischen Arzt und Versicherungsträger hauptsächlich den Krankenkassen.

Als Versicherungsträger der Unfallversicherung wurden Berufsgenossenschaften, Vereinigungen der Arbeitgeber, bestimmt, die allein die Kosten der Versicherung zu tragen haben.

Zur Durchführung der Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung wurden unter staatlicher Garantie Versicherungsanstalten mit örtlich begrenztem Wirkungskreis gegründet, im allgemeinen in Anlehnung an die preußischen und bayerischen Provinzen und die einzelnen Bundesstaaten. Die Kosten der Versicherung werden je zur Hälfte von den Versicherten und den Arbeitgebern getragen.

In dieser ersten Fassung der R.V.O. trat die Krankenversicherung am 1. Januar 1914, die Unfallversicherung am 1. Jan. 1913 und die Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung am 11. Jan. 1912 in Kraft.

Die einheitliche Rechtsgrundlage, die man durch die Reichsversicherungsordnung zu erstreben versucht hat, war leider nicht von allzu langer Dauer. Der Krieg von 1914 bis 1918 und vielmehr noch die Wirren der Revolution und die schlimmen Zeiten der In- und Deflation hatten durch eine Menge von neuen Gesetzen und Verordnungen eine gänzlich veränderte Rechtslage zur Folge gehabt. Und so ist das Reichsarbeitsministerium einem unumgänglichen Bedürfnis nachgekommen, indem es laut Ermächtigung, die ihm durch Art. LXIII Absatz 1 vom 19. Juli 1923 (Rg. Bl. I, Seite 686) eingeräumt war, eine neue Fassung der Reichsversicherungsordnung durch Bekanntgabe vom 15. Dez. 1924 (Rg. Bl. I, S. 779) veröffentlichte, wobei man an der bis dahin bestehenden Paragraphenbezeichnung unter Aufnahme verschiedentlicher Zusätze und Unterabteilungen festhielt. (33)

Auch diese neue Fassung ist in wesentlichen Teilen abermals durch eine Bekanntmachung in einer neuen Fassung des III., V. und VI. Buches publiziert worden; es war inzwischen die Unfallversicherung durch Ausdehnung auf gewerbliche Berufskrankheiten modifiziert worden in dem Gesetz vom 12. Mai 1925, ferner durch Erweiterung ihrer Leistungen bezüglich rationellerer Sachfürsorge, namentlich durch Einführung der Berufsfürsorge. Das jetzt geltende Gesetz richtet sich nach der Fassung und dem Stande zu Beginn des Jahres 1928.

„Ueberschaut man nun, wie Dr. Erler im Rück- und Ausblick seines Werkes: „Fortschritte der R.V.O." zusammenfassend sagt, die mannigfachen fortschrittlichen Aenderungen und einschneidenden neuen Bestimmungen der R.V.O.: Mit ihrer Zusammenfassung der alten Arbeiterversicherungsgesetze, mit ihrer Neubildung der Versicherungsbehörden und eines einheitlichen Instanzenzuges für alle Streitigkeiten in den einzelnen Versicherungszweigen, mit ihrer Umgestaltung der äußeren und inneren Organisation des reichsgesetzlichen Krankenwesens, mit ihrem Ausbau der einzelnen Versicherungszweige durch Erweiterung des Kreises der versicherungspflichtigen Personen, durch Erhöhung der Versicherungsleistungen und durch viele andere sachliche Neuerungen, und endlich mit ihrer Einführung der Zusatz- und Hinterbliebenenversicherung, so werden wir uns nicht des Eindruckes entziehen können, daß mit der R.V.O. ein großer Schritt vorwärts in unserer deutschen Sozialgesetzgebung gemacht worden ist. Allerdings konnte die R.V.O., wie wir sahen, in vielen Punkten den an sie gestellten Erwartungen nicht entsprechen. Trotzdem werden selbst die strengsten Kritiker kaum die großen Fortschritte des neuen Reformgesetzes ohne Anerkennung übergehen können. Denen aber, die in der R.V.O. vieles vermissen und manches andere wünschten, mögen die Worte zum Troste dienen, daß nichts beständiger als der Wechsel auch hier in der Reichsversicherungsordnung ebenso wie in allen Dingen des menschlichen Daseins ist." „Die großen Probleme dieses unseres Rechtsgebietes," sagt der Bonner Versicherungsrechtler

Stier-Somlo, „sind noch zu jung, um nicht in dauerndem Flusse zu bleiben. Das Wesen des sozialen Rechtes läßt sich auch in der eindrucksvollen Masse der R.V.O. keine Hindernisse bieten, um über das neue Werk hinaus zu Höherem zu schreiten." (24)

Damit schließt sich der Kreis aller derjenigen Gesetzesfassungen, deren Grundlagen bereits ins vorige Jahrhundert zurückreichen.

5.) Die sprunghafte Entwicklung des deutschen volkswirtschaftlichen Lebens schuf nicht bloß den Stand der Arbeiterklasse, sondern führte auch im Aufbau der mittleren Volksschichten erstaunliche Veränderungen herbei. All die kleineren Unternehmungen werden von den riesenhaften Konzernen und den größeren Aktiengesellschaften um ihre Existenzmöglichkeit gebracht. Personen, die früher nach kurzer, gründlicher Berufsvorbildung ihre Selbständigkeit erreicht hätten, werden in die unselbständige Angestellten- und Beamtentätigkeit hineingezwängt. Die Zahl der Angestellten hat infolgedessen ein enormes Ausmaß erreicht. Aus diesem fortdauernden Abhängigkeitsverhältnis ihrem Arbeitgeber gegenüber ergab sich aber für die Angestellten gleichfalls wie bei den niederen Volksschichten die zwingende Notwendigkeit, durch Versicherungsmöglichkeiten ihre wirtschaftliche Lage zu verbessern, da auch den Familien dieser Berufsklassen für den Fall einer geminderten Erwerbsfähigkeit oder des Ablebens des Angestellten eine Notlage drohte. Es läßt sich darum nicht ableugnen, daß ein allgemein sozialpolitisches Bedürfnis bestand, das völlig und sicher nur durch eine auf dem Wege staatlichen Zwanges bestehende soziale Versicherung behoben werden konnte.

Die ersten Bewegungen, die zur Verwirklichung dieser Ideen führten, entstanden in unserem Nachbarstaat Oesterreich, die mit dem Entwurf vom Jahre 1901, der am 16. Dezember 1906 Gesetzeskraft erlangte, betr. die Pensionsversicherung aller Bediensteten mit Beamtencharakter und überhaupt aller bediensteter Personen, die ausschließlich oder doch vorwiegend geistige Dienste zu verrichten haben, ihren Abschluß fand. Träger dieser Versiche-

rung ist die Wiener Pensionsanstalt, die von einem Vorstand und einer aus Delegierten der Arbeitgeber und Versicherten tagenden Generalversammlung geleitet wird. Die Leistungen bestehen in Invaliden-, Alters- und Hinterbliebenenrenten. Feste Prämien bilden die finanzielle Grundlage, die in den unteren Gehaltsklassen die Arbeitgeber zu Zweidrittel und die Versicherten zu ein Drittel, in den höheren Gehaltsklassen die Arbeitgeber und Versicherten zu ein Halb tragen.

In Deutschland bemühte man sich in Kreisen der Angestellten bereits seit 1901 um eine Verbesserung der sozialen Lage. Um ihre Bestrebungen für die Oeffentlichkeit noch deutlicher zu machen und ihren Wünschen größeren Nachdruck zu verleihen, bildeten sie einen Hauptausschuß zur Herbeiführung einer staatlichen Pensions- und Hinterbliebenenversicherung. (16) Der Reichstag nahm ihren Bemühungen gegenüber gleich von vornherein eine wohlwollende Haltung ein. Bereits 1902 regte der Abgeordnete Dr. Hahn in einer Sitzung des Reichstages an, einen Gesetzentwurf vorzulegen, durch den zunächst der Teil der Angestellten, der für Aktiengesellschaften arbeitet, vermittels gesetzlicher Bestimmungen in den Genuß wirklich gesicherter Pensionsbezüge kommt. Eine weitere Anregung in dieser Richtung erfolgte in einer Reichstagssitzung vom 14. Februar 1903. Seit dieser Zeit wurde jedes Jahr von den verschiedensten Parteien durch Interpellationen, Anträge und Resolutionen die Regelung einer Angestelltenversicherung gefordert. Endlich erschien am 2. Juni 1906 im Reichsamt des Innern ein umfangreiches Tabellenwerk mit Erläuterungsberichten, das von diesem zu einer Denkschrift verwertet wurde. In dieser Denkschrift wurden die Kosten für eine Angestelltenversicherung, wenn die Leistungen die gleiche Höhe wie die den Reichs- und Staatsbeamten zukommenden Versorgungssätze haben sollen, auf 19 % des jeweiligen Jahreseinkommens der Angestellten festgelegt. Wegen dieser Höhe des Beitrages wurden in den beteiligten Kreisen verschiedentliche Bedenken geltend gemacht, so daß der Stellvertreter des Reichskanzlers in der Sitzung vom

2. Dezember 1907 eine neue Denkschrift in Aussicht stellte, die dem Reichstage am 11. Juli 1908 mitgeteilt wurde. In dieser zweiten Denkschrift setzte man die Beiträge auf 8 vom Hundert fest; ferner wurde bestimmt, daß die Versicherung unabhängig von der Invalidenversicherung durch eine besondere Reichsanstalt als Versicherungsträger durchzuführen sei.

Diese Formulierung der zweiten Denkschrift fand bei den allermeisten Anklang, zumal der Hauptausschuß für Herbeiführung einer staatlichen Pensions- und Hinterbliebenenversicherung einstimmig dem Wunsch Ausdruck verliehen hatte, eine Angestellten- u. Hinterbliebenenversicherung auf der Grundlage wie sie die Denkschrift vorsah, zu ermöglichen. (19) Der Entwurf des Gesetzes wurde im Herbst 1910 fertiggestellt und erfuhr bereits am 2. November 1911 seine zweite Lesung im Reichstag; die dritte Lesung, die zur einstimmigen Annahme führte, fand am 5. Dezember 1911 statt. Am 11. Januar 1913 wurde das Gesetz in Kraft gesetzt.

Kurz skizziert sind die Hauptgrundsätze der Fassung des Gesetzes vom 1. 1. 1913 folgende:

1. Versicherungszwang,
2. Berufsinvalidität,
3. gleiche Beitragsleistungen der Arbeitgeber und der Versicherten,
4. eine besondere Versicherungsanstalt für das ganze Reichsgebiet,
5. gleichberechtigte Mitwirkung der Arbeitgeber und der Versicherten bei der Verwaltung und Rechtssprechung,
6. Ruhegeld bei Berufsunfähigkeit und Alter;
7. Hinterbliebenenrente,
8. Heilverfahrung zur Vermeidung der Berufsunfähigkeit.

Dieses Mustergesetz der Angestelltenversicherung erfuhr aber schon wenige Monate nach seinem Inkrafttreten eine, wenn auch unbedeutende Abänderung durch das Gesetz über die Angestelltenversicherung der Privatlehrer vom 22.

Juli 1913. Im übrigen blieb es vorläufig noch unverändert bestehen. (23)

Nach Ausbruch des Weltkrieges wurde in steter Folge eine große Zahl von Sondervorschriften erforderlich, die dem Gesetz von 1913 eine mehr oder minder veränderte Form gaben. In dieser reichhaltigen Novellengesetzgebung der Kriegs- und Nachkriegszeit lassen sich im Wesentlichen zwei Hauptmomente erkennen, ein wirtschaftliches und ein sozialpolitisches. Wirtschaftlich war die Angleichungsmöglichkeit des Gesetzes an die immer mehr in sich verfallenden Verhältnisse der einsetzenden Inflation. Vor allem war es das Bestreben, die jeweiligen Erhöhungen der Versicherungsgrenze mit dem Sturz der deutschen Mark einigermaßen in Einklang zu bringen. Das zweite, mehr sozialpolitische Moment liegt in dem Kampf der A. V., sich als Sonderversicherung gegenüber der Arbeiterversicherung ihre Berechtigung und Selbständigkeit zu erhalten. Gleichzeitig verband sich mit diesem Streitpunkt ein weiteres Moment, nämlich die Bestrebungen vieler Kreise, die Angestelltenversicherung nicht nur zu erhalten, vielmehr ihre Selbstverwaltung noch zu vertiefen und zu festigen. Beide Momente, das wirtschaftliche wie auch noch ganz besonders das sozialpolitische hatten zur Folge, daß eine Reihe von organisatorischen und materiell-rechtlichen Neubestimmungen in den Novellen vom 10. November 1922 und 13. Juli 1923 ihre gesetzliche Fixierung fanden. (23)

Es ist nun verständlich, daß die Unzahl von Neubestimmungen und Vorschriften, die seit 1914 auf diese Weise entstanden waren, in der Praxis sich schließlich als undurchführbar erwiesen. Eine Neufassung des Gesetzes entsprach darum einem dringenden Bedürfnis. Dem Reichsarbeitsminister war in der Novelle vom 10. November 1922 die Ermächtigung gegeben worden, den neuen Gesetzestext in fortlaufenden Paragraphen festzulegen und unter der Bezeichnung Angestelltenversicherungsgesetz der Oeffentlichkeit kundzutun, die am 28. Mai 1924 erfolgte. Sie ist veröffentlicht im Reichsgesetzblatt I, Seite 563, und gilt vom 1. Juli 1924 bis zum heutigen Datum.

In rechtlicher Hinsicht hat man bei der Kritik des Entwurfes einer A.V. dem Gesetz verschiedentlich den Vorwurf übereilter Herstellung und mangelhafter Durcharbeitung gemacht. Dieser Tadel ist nicht ganz unberechtigt, da sich bei eingehender Befassung mit dem Texte vielfach Lücken, Unklarheiten, ja selbst Widersprüche feststellen lassen.

Von allgemeiner Bedeutung ist das Verhältnis des Gesetzes in seiner Fassung vom 11. 1. 1913 zur R.V.O. vom 19. Juli 1911. Nicht nur in der Abgrenzung des Versicherungskreises und der Gestaltung der Versicherungsleistungen, sondern auch in seiner äußerlichen Form und sprachlichen Fassung lehnt sich das A.V.G. der Reichsversicherungsordnung aufs Engste an. Die Frage, ob die A.V. eine selbständige Stellung gegenüber den anderen sozialen Versicherungseinrichtungen erhalten oder die Arbeiterversicherung einen weiteren Ausbau erfahren soll, ist schon aus diesen Motiven heraus bei der Entstehung des Gesetzes von Anfang bis zum Ende der wichtigste und umstrittenste Punkt gewesen. Nachdem man sich nun einmal für eine autonome Stellung der A.V. ausgesprochen hatte, hat man sich trotz alledem von den bereits vorliegenden Gesetzen der Arbeiter-, Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung nicht gänzlich abwenden können, namentlich was einheitlichen Aufbau und Ausbau anlangt. Zwar ist ein eigener Instanzenzug, ein selbständiger Versicherungsträger, also eine von der R.V.O. und der Fassung der Arbeiterversicherung völlig gesonderte Organisation entstanden, alle Einzelheiten aber, besonders das Verfahren, das zur Feststellung der Leistungen dient, werden fast wörtlich aus der R.V.O. entnommen und auf die nur teilweise wesensgleichen Verhältnisse der A.V. übertragen. Daraus ergibt sich der Schluß, daß bei aller formeller Selbständigkeit der beiden Gesetzeswerke doch ein Verhältnis innerer Abhängigkeit der A.V. von R.V. besteht, eine Tatsache, wie sie auf dem gesamten Rechtsgebiete sonst nicht zu finden ist. (4)

6.) Zu den jüngsten Errungenschaften der Nachkriegszeit, die auf dem Gebiete des sozialen Versicherungswesens entstanden

sind, gehört auch das die Versicherung der Bergleute umfassende Knappschaftswesen, das bis zum Jahre 1923 landesgesetzlich geregelt war. Man hatte zwar schon viele Jahre vor dem Kriege aus Bergarbeiterkreisen die Forderung nach einer reichsgesetzlichen Regelung der knappschaftlichen Versicherung und Schaffung eines zentralen Versicherungsträgers erhoben. Es sollte durch diese Forderung die in Deutschland seit Jahrhunderten bestehende Zersplitterung des Knappschaftswesens beseitigt, die volle Freizügigkeit der Knappschaftsmitglieder innerhalb des Reichsgebietes sichergestellt, eine feste Unterlage für die Versicherung geschaffen und die Leistungen in den verschiedenen Gebieten einander angeglichen werden. (2)

Es finden sich zwar schon in den ältesten Bergordnungen Vorschriften zur Förderung der Knappschaftsvereine. Insbesondere verpflichtete man die Bergwerksbesitzer, gewisse Summen als Beiträge an die Knappschaftskassen zu überweisen, um den Leistungen ihrer Arbeitnehmer ein erträgliches Niveau zu erhalten. Die Durchführung dieser Bestimmung erfolgte auch durch das allgemeine Landrecht für die preußischen Staaten. Aber im Laufe der Zeit verloren diese Maßnahmen in einem erheblichen Teil des ehemaligen preußischen Territoriums ihre Geltung. Um diesem Uebel abzuhelfen, schuf man ein Gesetz, betr. die Vereinigung der Berg-, Hütten-, Salinen- und Aufbereitungsarbeiter in Knappschaften vom 10. April 1854, dem zufolge die Bildung von Knappschaftsvereinen allgemein eingeführt wurde. Abgelöst wurden diese Bestimmungen durch das Gesetz vom Jahre 1865 mit ergänzenden Zusätzen von 1906 und 1912. (14)

Bis 1923 war die Unfallversicherung der Bergleute von Anfang an in die reichsgesetzliche Unfallversicherung einbezogen; ebenfalls gehörten die Bergleute neben ihrer landeszugehörigen Sonderversicherung bis dahin schon auch der reichsgesetzlichen Invalidenversicherung an. Durch das Reichsknappschaftsgesetz vom 23. Juli 1923 wurde eine einheitliche Versicherung

(2) Bd. 28, S. 69. ff. (14) S. 755.

für Bergarbeiter von Seiten des Reiches eingeführt. Durch dieses Gesetz wurde ein einheitlicher Versicherungsträger in Gestalt des Reichsknappschaftsvereins geschaffen, der später Reichsknappschaft genannt wurde.

Die Entwicklung der wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse machte aber drei Jahre darauf eine Umgestaltung des Reichsknappschaftswesens erforderlich, die durch das Gesetz über die Abänderung des Reichsknappschaftsgegesetzes vom 25. Juni 1926 erfolgte. Die neue Fassung erhielt durch die Bekanntmachung des Reichsarbeitsministers am 1. Juli 1926 ihre Geltung. Indessen ist auch dieses neu gefaßte Gesetz durch Abschnitt C des Gesetzes über Wahlen nach der R.V.O., dem A.V. und dem R.K.G. abgeändert worden.

Die Hauptgrundsätze sind ähnlich wie die der übrigen sozialen Gesetzesbestimmungen.

1. Der Umfang der Versicherung erstreckt sich auf alle männlichen und weiblichen Arbeiter und Angestellten (im Sinne des Versicherungsgesetzes für Angestellte), die in knappschaftlichen und knappschaftlich versicherten Betrieben eingestellt sind.
2. Träger der Versicherung ist die Reichsknappschaft.
3. Gegenstand der Versicherung sind alle Zweige der sozialen Versicherung im Bergbau, mit Ausnahme der U.V., bei der die Last lediglich von den Arbeitgebern getragen wird, und mit Ausnahme der Arbeitslosenversicherung; es sind demnach Gegenstand der Versicherung:
   a) Die Krankenversicherung,
   b) die Invalidenversicherung,
   c) die Angestelltenversicherung,
   d) als Sonderversicherung des Bergbaus die Pensionsversicherung.

Krankenversicherung und Invalidenversicherung sind im allgemeinen auf die diesbez. Bestimmungen der R.V.O. eingestellt. Die knappschaftlich Versicherten dagegen unterstehen nicht den Bestimmungen des A.V.G., vielmehr gelten für sie die Vorschrif-

ten des R.K.G. über die Pensionsversicherung, eine dem Bergbau eigentümliche Institution, die in dem R.K.G. ausführlich geregelt ist. (34)

7.) Zum Schlusse dieser Abhandlung sei noch kurz der Reichsversorgungsgesetzgebung gedacht. Sie gehört nicht zu den eigentlichen Versicherungsgesetzen, paßt sich aber im allgemeinen in den Rahmen einer sozialen Fürsorge hinein. Es handelt sich um die gesetzliche Regelung der Versorgung von Militärpersonen. Nach dem siegreichen Feldzuge 1870/71 war ein Militärpensionsgesetz zur Vorlage gebracht, das jedoch kurze Zeit darauf durch das Mannschaftsversorgungsgesetz und das Offizierspensionsgesetz vom Jahre 1906, sowie durch das Militärhinterbliebenengesetz des Jahres 1907 abgelöst wurde. Diese Gesetze enthalten die Bestimmungen, nach denen die Versorgungsansprüche der Angehörigen des Reichsheeres und der Marine, sowie ihrer Hinterbliebenen geregelt wurden. Diese Gesetze hatten bis zum Ausbruch des Weltkrieges Geltung.

Nach dem Mannschaftsversorgungsgesetz war für die Höhe einer Rente im Falle einer Dienstbeschädigung maßgebend

1. der Dienstgrad,
2. der Grad der Minderung der Erwerbsfähigkeit.

Man unterschied Friedens- und Kriegs-D.B. Diejenigen Versorgungsberechtigten, deren Erwerbsfähigkeit durch eine im Krieg entstandene D.B. aufgehoben oder herabgesetzt war, bekamen neben dieser Rente noch eine Kriegszulage, Krüppel eine Verstümmelungszulage. Die Hinterbliebenenfürsorge war entsprechend geregelt. In diesem Falle war gleichfalls der Dienstgrad des Verstorbenen für die Bemessung der Rente maßgebend. Ebenso unterschied man allgemeine Versorgung und Kriegsversorgung. Eine Fürsorge, die über die Gewährung einer Rente hinausging, war gesetzlich nur für sehr wenige Fälle und dazu noch in sehr geringem Umfange vorgesehen.

Diese Bestimmungen mögen für die Zeit, in der sie geschaffen waren, ausreichend gewesen sein. Doch entsprachen sie, wie es sich sehr bald beim Ausbruch des Krieges 1914 bis 1918 herausstellte, den riesenhaften Ausmaßen dieses gewaltigen Ringens durchaus nicht mehr. In einer Zeit, in der Millionen von Kämpfern aus allen Berufsschichten zum Militär einberufen wurden, war kein Unterschied mehr zwischen den einzelnen Dienstgraden, zwischen D.B. und Kriegs.D.B. zu machen. Die verschiedentliche Schwere der Verletzungen, die gesetzliche Umgestaltung der sozialpolitischen Lage des deutschen Reiches verlangte kategorisch eine Umgestaltung in der Rentenbemessung und vor allem eine gründliche Neugestaltung der Heilbehandlung, überhaupt eine umfassende soziale Fürsorge. Schon im dritten Kriegsjahre hatte dies der Reichsausschuß der Kriegsbeschädigtenfürsorge erkannt und wichtige Vorarbeiten für die Umgestaltung der Versorgungsgesetzgebung in Angriff genommen. Aus diesen Vorarbeiten erwuchs das Reichsversorgungsgesetz vom 12. Mai 1920.

Nach dieser Fassung wurde den Beschädigten Anspruch auf freie Heilbehandlung gewährt, wenn die Erkrankung mit der D.B. zusammenhängt. Das alte Recht kannte diesen Anspruch nicht. Die Heilbehandlung umfaßt: Ambulante ärztliche Behandlung sowie kostenlose Stellung von Medikamenten. Statt dessen kann auch eine Badekur oder Heilstättenbehandlung treten. Außerdem gehört zur Heilbehandlung die Ausstattung mit Prothesen und die sog. orthopädische Versorgung. Ferner wird Kranken- und Hausgeld unter bestimmten Voraussetzungen gezahlt.

Zur Feststellung der Höhe einer Rente faßt das R.V.G. bestimmte neue Gesichtspunkte ins Auge. Grundsätzlich beibehalten ist lediglich die Berücksichtigung der Minderung der Erwerbsfähigkeit. Unterschiede zwischen den Dienstgraden sind ebenso beseitigt wie die zwischen D.B. und Kriegs-D.B. Anstelle der Verstümmelungszulagen ist die Versehrtheitsrente und die Schwerbeschädigtenzulage getreten. Teilweise ist diese letztere

Vergünstigung durch eine Pflegezulage ersetzt worden. Der Dienstgrad ist, wie schon erwähnt, außer Acht gelassen worden. Dafür kennt das R.V.G. auf der anderen Seite in der Form der einfachen und erhöhten Ausgleichszulage eine Berücksichtigung des Berufes des Beschädigten, die in der Hauptsache auf das frühere Einkommen des Beschädigten Bezug nimmt.

Neben den eigentlichen Renten kennt das R.V.G. seit der Novelle des Jahres 1923 auch noch die sog. Zusatzrente, die aber nur im Falle des Bedürfnisses gewährt wird.

Im Falle des Todes des Beschädigten erhalten die Hinterbliebenen Sterbegeld und Gebührnisse für das Sterbevierteljahr.

Bei der Versorgung der Hinterbliebenen hat das R.V.G. gleichfalls die Dienstgradversorgung sowie die beiden anderen vorher erwähnten Unterschiede beseitigt. Die Hinterbliebenenrenten werden jetzt lediglich nach der Vollrente, die dem Verstorbenen im Zeitpunkte des Todes zugestanden hätte, berechnet.

Eine im wesentlichen den Wert der Rente erhöhende Versorgungsmaßnahme stellt die sog. Kapitalabfindung dar, d. h. die Umwandlung eines Teiles der voraussichtlich dauernd zahlbar bleibenden laufenden Beschädigten- oder Witwengebührnisse in einem einmaligen größeren Kapital. Daneben sieht das R.V.G. auch eine Uebertragung und Verpfändung des Anspruches auf Versorgungsgebührnisse für Fälle vor, in denen die Beschaffung eines einmaligen großen Betrages anstelle laufender kleinerer Bezüge im wirtschaftlichen Interesse des Geschädigten liegt.

Eine wichtige Ergänzung zu der Rentenversorgung und Heilbehandlung liegt in dem letzten großen Punkte des R.V.G., in der sozialen Fürsorge.

Zum ersten Male wird hier in einem Entschädigungsgesetz dem Betroffenen Anspruch auf Berufsausbildung gewährt, die von besonderen Fürsorgestellen geleitet wird. Die Durchführung dieser Bestimmung hat das Bewußtsein von der Notwendigkeit einer solchen Fürsorge in weiteste Kreise getragen und den Boden für das jetzt geltende Reichsfürsorgerecht geschaffen. (1)

Die Fassung des R.V.G. vom 12. 5. 1920 galt bis 31. 12. 1922, vom 1. 1. 1923 bis 31. 5. 1923 die Fassung vom 30. 6. 1923. Die heutigen Bestimmungen sind in der letzten Fassung, in der vom 31. 7. 1923, die am 1. 9. 1923 in Kraft trat, niedergelegt.

Sozialpolitisch betrachtet, zeigt das Versorgungsrecht eine nennenswerte Entwicklung des Fürsorgegedankens, die auch für den Ausbau der Sozialversicherung vorbildlich geworden ist. Ausbau der Sachleistungen, Anpassung der Geldleistungen an die Schwere der Beschädigung wie auch an die wirtschaftlichen Bedürfnisse des Beschädigten, stehen in gutem Einklang zu einander. Endlich sieht man in der Durchführung des sozialen Fürsorgegedankens das Bestreben, die durch die Beschädigung des Betroffenen erschütterte Lebensgrundlage und auch die seiner Familie nach Kräften wieder herzustellen.

Schluß.

In der Epikrise dieser Darlegung soll noch ein kurzer Ausblick auf die Weiterentwicklung der deutschen Sozialversicherung geworfen werden. Man darf hoffen, daß nach Schaffung einer richtigen Arbeitslosenversicherung, jenes höchst akuten Problems auf dem Gebiete der Sozialpolitik, das leider noch keine allzu erquickliche Lösung erfahren hat, die Kette der großen Versicherungszweige bis auf Weiteres geschlossen ist. Aufgabe der kommenden Zeit wird es sein, die einzelnen Glieder der Kette in ihren Details noch mehr auszubauen.

Eine allgemeine Tendenz geht dahin, die vorbeugende Tätigkeit durch allgemeine hygienische Maßnahmen zu fördern und vor allem den Hauptwert mehr und mehr auf den Ausbau der Sachleistungen zu legen. Für solche Gemeinschaftsarbeit hat man den diesbezüglichen örtlichen Verhältnissen entsprechend jeweilig verschiedene Organisationsformen gefunden, die man unter dem Begriff Arbeitsgemeinschaft zusammenfaßt. Diesen Institutionen werden in den nächstfolgenden Jahren noch manch schwere Aufgaben zufallen. (33)

Zusammenfassend muß das Gesamturteil über die Grundfragen der deutschen Arbeiterversicherung im allgemeinen günstig lauten. Denn Deutschland verdankt ihr eine leistungsfähige und arbeitsfreudige Arbeiterschaft. Daß der immer zunehmende Aufschwung der deutschen Volkswirtschaft mit der durchgreifenden Verbesserung der Lage der arbeitenden Klasse zeitlich zusammenfiel, ist kein Zufall. Auch das Ausland beginnt den Einfluß der sozialen Versicherung auf das Emporkommen und das Gleichwertigerscheinen der deutschen Industrie immer mehr zu würdigen. „Zum Lob der deutschen Arbeiterschaft muß wiederum angeführt werden, daß kein Stand mehr Opfersinn im Interesse der Solidarität bekundet, mehr Eifer und Hingabe für die Fortbildung und Schulung, als der Arbeiterstand. Dank der geschaffenen Sozialversicherung ist eine Fülle von geistigen und

sittlichen Kräften im Arbeiterstand geweckt und gestärkt worden. Und dies ist nicht nur Gewinn für die Kultur, das liegt auch im Interesse der deutschen Wirtschaft. Auf dem Weltmarkt wird dasjenige Volk vorangehen, das den bestgeschulten, geweckttesten und strebsamsten Arbeiterstand hat." (31)

Auf der anderen Seite machen sich aber immer deutlicher die unerwünschten Folgen der Sozialversicherung geltend, die hauptsächlich in der parteipolitisch begünstigten finanziellen Ueberspannung begünstigt sind. Immer größer und untragbarer werden die Lasten der Sozialversicherung für die deutsche Volkswirtschaft. Immer höher wird ihr Anteil an den Gesamtausgaben der Verwaltung in Deutschland. Man darf sich nicht den kritischen Stimmen verschließen, die einen Zusammenbruch der Sozialversicherung in ihrer jetzigen Form befürchten. Die Praxis hat leider gezeigt, daß die Versicherungsmoral weitester Kreise nicht so hoch steht, daß nicht dauernd unberechtigte Forderungen an die Geld spendende Sozialversicherung gestellt werden. Gerade bei der jetzigen finanziell angespannten Lage des Deutschen Reiches sind hier Reformen dringend nötig geworden. Dem haben auch schon die Notverordnungen der Jahre 1930 und 1931 Rechnung getragen.

Es ist hier nicht der Ort, auf alle Schäden und Reformvorschläge näher einzugehen. Soviel darf man aber wohl sagen: Der Grundgedanke der Sozialversicherung der wirtschaftlich Schwachen wird nicht mehr aufgegeben werden können; in der praktischen Ausführung wird sich dieser Gedanke aber viele Aenderungen gefallen lassen müssen, soll nicht alles zusammenbrechen. Die Risikolosigkeit des ganzen Lebens, wie sie die Sozialversicherung bringt, muß beseitigt und an ihre Stelle eine individuelle Selbstverantwortlichkeit gesetzt werden.

Für die freundliche Ueberlassung dieser Arbeit danke ich dem Direktor der Mediz. Poliklinik der Universität Freiburg/Ba., Herrn Prof. Dr. Ziegler; insbesondere aber fühle ich mich meinem Refer. Herrn Prof. Dr. H. Königsfeld zu großem Dank verpflichtet für seine überaus große Hilfe, die er mir bei meiner Arbeit hat zuteil werden lassen.

Angabe der benützten Literatur.

1. „Reichsarbeitsblatt", herausgegeben von der Reichsarbeitsverwaltung, Jahrg. 1928. Nicht amtl. Teil. II., S. 218 ff.
2. „Zeitschrift für die gesamte Versicherungswiss." Bd. 1, 9, 11, 16, 28. Berlin, Mittler & Sohn.
3. „Volkswirtschaft und Versicherung." Dr. Wilhelm Schaefer u. Dr. F. Lübstorff, Hannover 1916. Sozial-wiss. Verlag. S. 23 ff.
4. „Kommentar zum Versicherungsgesetz für Angestellte" von Otto Hagen, 1912, Verlag Liebmann. Einleitung S. XIV ff.
5. „Versicherungsmedizin", Prof. Dr. Harry Koenigsfeld, Leipzig 1925, Thieme.
6. „Jahrbuch d. Reichsvers. u. Reichsversorgungsrechtes". Dr. Th. Soergel, Verlag Kohlhammer 1923/24.
7. „Das Reichsgesetz" betr. Invaliden- u. Altersvers. Dr. Bosse und E. von Woedtke, Leipzig 1891, Verlag Dunker.
8. „Lehrbuch d. Arbeitersich.-Medizin". Geh. Med.-Rat Prof. Dr. Gumprecht und Geh. Oberregierungsrat Pfarrius, 1913, Leipzig, Ambros. Barth: aus „Geschichtl. Entwicklung" von Dr. Kaskel.
9. „Die deutsche Sozialversicherung in ihrer heutigen Gestaltung". Dr. Schmittmann, Düsseldorf 1921, L. Schwann.
10. „Die soziale Geletzgebung". J. Oudegeest: Internat. Gewerkschaftsbund Amsterdam 1924. S. 28 ff.
11. „Unfallversicherungsgesetz" — Kommentar, herausgegeben von E. v. Woedtke, Berlin 1901. Verlag Reimer, S. 2 ff.
12. „Einführung in die R.V.O." von Sanitätsrat Dr. Mugdan, Berlin 1912, Allg. med. Verlagsanstalt.
13. „Allgemeine Versicherungslehre". Prof. Dr. G. Wörner, Leipzig 1910, Wörner's Verlag.
14. „Versicherungslexikon". Alfred Manes, Jahrg. 1909 (S. 766 ff.), 1924 (S. 34, 5911, 755, 766, 1121 ff., ff.), Berlin, Verlag Mittler & Sohn.
15. „Der Arzt in der R.V.O." Dr. Th. Rumpf, Bonn 1912, Verlag Marcus und Webers.
16. „Versicherungsges. f. Angestellte" vom 20. 12. 1911, K. Meinel, München-Berlin-Leipzig, Verlag J. Schweitzer, S. 1 ff.
17. „Versicherungsges. f. Angestellte", Text mit Einleitung und Sachregister, Mannheim u. Leipzig 1912, Verl. Bensheim.

18. „Versicherungsges. f. Angestellte", Prof. Dr. Stier-Somlo, München 1913, Verlag Oskar Beck.
19. „Kommentar z. Versicherungsges. f. Angestellte" vom 20. 12. 1911, Dr. Mentzel, Dr. Schulz, Dr. Sitzler, Berlin 1913, Verlag Fr. Vahlen, S. 2 ff.
20. „Kommentar z. Versicherungsges. f. Angestellte" vom 20. 12. 1911, Prof. Dr. Manes, Verl. Göschen, Berlin-Leipzig 1912.
21. „Sozialversicherung", Prof. Dr. Manes, Berlin-Leipzig 1926, Walter de Gruyter & Co.
22. „Deutschland unter Kaiser Wilhelm II.", Bd. I und II, 1914, Verlag Reimer Hobbig, Berlin.
23. ‚Die Angestelltenversicherung", Dr. H. Dersch, Berlin 1924, Springer, S. 3 ff.
24. „Fortschritte der R.V.O.", Dr. A. Erler, Leipzig 1914, Verlag Veith & Co., S. 137.
25. „Versicherungsgedanke in der Sozialversicherung", Inaug. Diss. von Erich Fettweis, Köln 1925.
26. „Neue R.V.O. in ihren Grundzügen", H. Rosin, Freiburg, S. 15 ff.
27. „Soziale Medizin", Dr. med. W. Ewald, Bd. II, Einleitung, Entwicklung der Soz.-Vers., Berlin 1914, Springer, S. 1 ff.
28. „Kommentar zum Versicherungsges. f. Angestellte", Geh. Reg.-Rat A. Düttmann, Altenburg 1913, Verlag Geibel.
29. „Beamten und Angestellte der Reichsvers.", Reg.-Rat H. Breithaupt, München 1925, Verlag für Reichsvers. GmbH.
30. „Grundriß des soz. Vers.-Rechtes", Dr. Kaskel u. Dr. Sitzler, Berlin 1912, Springer.
31. „Deutsche Invalidenvers.", herausgeg. vom Reichsverb. deutscher Landesvers.-Anstalten, Berlin, Nov. 1929, Jahrg. 1, Nr. 11 „Das Ethos d. Soz.-Vers." v. Min.-Dir. Dr. Grieser.
32. „Leitfaden zur Arbeitervers. des Deutschen Reiches", Reichs-Vers.-Amt, bearb. von Dr. Zacher, Berlin 1906, Reichsdruckerei.
33. „Kartenauskunftei", Präsident Schäffer—Reichvers.-Amt, Berlin, Verlag Stuttgart.
34. „Reichsknappschaftsrecht", Senatspräs. Th. Thielmann, Berlin, Verlag Reimar Hobbing; Uebersicht S. 7 ff.

Lebenslauf.

Ich bin am 16. April 1906 als Sohn des Mittelschullehrers Alexander K u s b e r in Gleiwitz, Oberschlesien, geboren und besuchte von 1916 bis 1925 das dortige humanistische Friedrich-Wilhelms-Gymnasium.

1925 bezog ich die Universität München bis zum S.S. 26. Von dort ging ich an die Universität zu Erlangen, wo ich im S.S. 27 meine ärztliche Vorprüfung ablegte.

Darauf besuchte ich in den zwei folgenden Semestern die Universität zu Wien. Im W.S. 1928 bezog ich die Universität in Freiburg i. B., die ich am 28. Juli 1930 nach bestandener ärztlicher Prüfung verließ.